

# VU Research Portal

## Hoe rood en blauw is paars

den Butter, F.A.G.

1994

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

den Butter, F. A. G. (1994). *Hoe rood en blauw is paars: Wat er van de plannen voor wigverkleining in het regeerakkoord overbleef.*

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

Butter, F.A.G. den, 1994, Hoe rood en blauw is paars? Wat er van de plannen voor wigverkleining in het regeerakkoord overbleef, *VU Research Memorandum*, 1994-39, 12 blz.

## Hoe rood en blauw is paars?

Wat er van de plannen voor wigverkleining in het Regeerakkoord overbleef

F.A.G. den Butter\*

### 1. Inleiding

Het Regeerakkoord van het kabinet Kok gaat gehuld in een mist aan getallen. Zo wordt in het vooruitzicht gesteld dat 'ondersteund door het kabinetsbeleid tussen nu en 1998 tenminste 350.000 mensen extra werk vinden'. Maar het behoedzame scenario van het CPB voorspelt dat zonder nader beleid voor de komende 4 jaar al voor ongeveer 230.000 mensen werk ontstaat zodat er door het beleid per saldo slechts 120.000 arbeidsplaatsen bijkomen. Een belangrijke rol in dit werkgelegenheidsbeleid speelt de *wigverkleining* en de daarmee opgeroepen lastenverlichting. Om deze wigverkleining te financieren dient er bezuinigd te worden. Ofschoon het Regeerakkoord geen totaalbedrag noemt, heeft de Pers het wel over 18 miljard gulden aan bezuinigingen gehad. Dit wekt de suggestie dat het kabinet Kok qua bezuinigingen een aardig eind in de richting van de verkiezingsplannen van de VVD is opgeschoven. Aldus lijkt paars nogal blauw uitgevallen.

In dit artikel wordt gepoogd enige lijn in deze rijstebrij van getallen te brengen. Dit gebeurt door de beleidsvoornemens van het kabinet Kok op sociaal-economisch terrein aan de hand van de berekeningen van het CPB te vergelijken met de plannen in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen en met de beleidsadviezen die door de SER en de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt (Commissie Andriessen) zijn uitgebracht<sup>1</sup>. Hiertoe zijn de plannen en voornemens omtrent de bezuinigingen en de wigverkleining, en de door het CPB berekende effecten van deze beleidspakketten op werkgelegenheid en koopkracht, zo goed mogelijk onder één noemer gebracht en gerangschikt. Dan blijkt dat het met de blauwe teint van het paarse kabinet nogal meevalt en dat deze teint - gezien de beleidsinzet - eerder naar rood neigt. Het bedrag dat het Regeerakkoord aan wigverkleining besteed is teleurstellend klein in vergelijking met de bedragen die de SER, de Commissie Andriessen en ook de meeste grote politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's hebben ingezet. Alvorens deze cijfers te bespreken wordt eerst de achtergrond en de problematiek geschetst in het licht waarvan de beleidsplannen gezien moeten worden.

---

\* Hoogleraar Algemene Economie, Onderzoeksgroep Toegepaste Arbeidseconomie (ALERT), Vakgroep Algemene Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam, en Tinbergen Instituut.

<sup>1</sup> Zie: Sociaal Economische Raad, 1994, *Sociaal-economisch Beleid 1994-1998; Deel 1: Advies en Deel II: Analyse*, Publikatie nrs. 9403<sup>I</sup> en 9403<sup>II</sup>, SER, Den Haag; Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, 1994, *De onderste baan boven*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag; Centraal Planbureau, 1994, *Vijf Verkiezingsprogramma's, Economische Gevolgen van Voorgenomen Beleid*; de berekeningen over het Regeerakkoord zijn ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 1995* van het CPB.

## 2. De lage arbeidsparticipatie en het beleid.

Het belangrijkste sociaal-economische beleidsprobleem is momenteel de lage arbeidsparticipatie. Het macro-economische kengetal dat deze problematiek het meest sprekend weergeeft is de zogeheten i/a-ratio, de verhouding tussen niet-actieven met een uitkering en actief werkenden. In 1970 lag deze verhouding nog beneden de 50% terwijl deze zich momenteel rond de 85% beweegt. Een deel van de stijging van de i/a-ratio is toe te schrijven aan de vergrijzing en daarmee aan het toegenomen beroep op de AOW. Maar de kern van de problematiek ligt in het feit dat ook een steeds groter deel van de beroepsgeschikte bevolking een beroep op de sociale zekerheid doet. De participatieproblematiek klemmt vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Van de in het totaal 1.520.000 inkomenstrekkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt (personen met een bruto uurloon tot 110% van het minimumloon) verkrijgen 750.000 dit inkomen via een uitkering (zie rapport Commissie Andriessen, bijlage 2). Aldus kent het leger van uitkeringsontvangers een zeer eenzijdige samenstelling en bestaat voornamelijk uit laaggeschoolden.

Gezien deze kengetallen wekt het daarom geen verbazing dat de vele beleidsplannen op sociaal-economisch terrein die ter gelegenheid van de kabinetswisseling zijn ontwikkeld, zich in belangrijke mate op de participatieproblematiek richten. Daarbij kent dit arbeidsmarktbeleid drie aangrijpingspunten, namelijk:

1. Het arbeidsaanbod
2. De arbeidsvraag
3. De werking van de arbeidsmarkt (de organisatie van de sociale zekerheid)

### -Arbeidsaanbod

Het eerste aangrijpingspunt voor het beleid vormt dus het *arbeidsaanbod*. Hier is sprake van een belangrijke incongruentie tussen het belastingsysteem en het systeem van sociale zekerheidsvoorziening. De Commissie Andriessen merkt op dat op minimum niveau de overheid aan een uitkeringsontvanger netto 22.000 gulden inkomen verschaft. De zelfde overheid vraagt echter 13.000 gulden aan belasting en premies wanneer deze uitkeringsontvanger gaat werken. Het gevolg is dat een uitkeringsontvanger er nauwelijks in netto loon op vooruit gaat wanneer hij of zij een reguliere baan tegen een minimumloon aanvaardt. Een kostwinner die voor het minimumloon gaat werken gaat er ten opzichte van de uitkering netto slechts 20 gulden op vooruit. Tegenover die inkomensverbetering van 2 tientjes dienen maandelijks 200 uur vrije tijd te worden ingeleverd. Rekening houdend met extra kosten, gaat zo'n uitkeringsontvanger er gemiddeld zelfs 7% op achteruit door een baan te aanvaarden. Voor alleenstaanden is de inkomensverbetering bij het aanvaarden van een baan weliswaar iets groter dan voor de kostwinners, maar ook hier weegt het extra inkomen in veel gevallen nauwelijks op tegen de bezwaren die aan de baan verbonden zijn. Dit impliceert dat het reserveringsloon, d.w.z. het laagste loon waarvoor men bereid is een baan te aanvaarden, veel hoger is komen te liggen dan het minimumloon. Met andere woorden, bij het minimumloon is er nauwelijks een effectief arbeidsaanbod. Illustratief hiervoor is dat er een flink gat is ontstaan tussen het minimumloon en de laagste CAO-schalen die binnen de bedrijven voor de laagstbetaalden worden gehanteerd. Om een vergroting van de arbeidsparticipatie via het

arbeidsaanbod te bewerkstelligen zijn daarom beleidsmaatregelen gewenst waardoor het reserveringsloon omlaag gaat en het netto verdiende loon in een reguliere baan omhoog gaat.

#### -Arbeidsvraag

Wat betreft de *arbeidsvraag* is het aangrijpingspunt voor het beleid eenvoudig: de bruto loonkosten moeten omlaag want hierdoor zal de arbeidsvraag toenemen. Gezien de reacties op de oratie van Kleinknecht bestaat over de geldigheid van dit verband in Nederland nog steeds vrijwel eenstemmigheid<sup>2</sup>. Dit ondanks het feit dat de precieze omvang van de invloed van een loonkostenverlaging op de arbeidsvraag, zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt, niet volledig empirisch valt vast te stellen. Bij de verlaging van de bruto loonkosten gaat het zowel om de *primaire loonkosten*, d.w.z. de bruto lonen plus de werkgeverslasten, alsook om wat genoemd kan worden de *secundaire loonkosten*.

Deze laatste betreffen in algemene zin de kosten van herallocatie van arbeid, d.w.z. bijvoorbeeld de ontslagkosten, de wervingskosten, de kosten die gemoeid zijn met training en omscholing en de overheadkosten die een op de uitgebreide regelgeving afgestemd personeelsbeleid met zich mee brengt. Deze secundaire loonkosten kunnen verlaagd worden door een beleid dat meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt poogt te bewerkstelligen. Ook meer in het algemeen zijn bij een flexibele arbeidsmarkt de maatschappelijke kosten van het opvangen van schokken geringer dan wanneer de arbeidsmarkt star is en door overdadige regelgeving is vastgeroest.

#### -Werking van de arbeidsmarkt

Het derde aangrijpingspunt voor het beleid vormt *de werking van de arbeidsmarkt*. Van belang is dat de verdien capaciteit van degenen die werkloos zijn geworden en van degenen die van baan willen veranderen omdat hun talenten in de huidige baan niet voldoende tot hun recht komen, zo goed en zo snel mogelijk wordt benut. De werking van de arbeidsmarkt is daarom gebaat bij een zo goed en zo volledig mogelijke informatievoorziening tussen werkzoekenden en werkgevers. Hiertoe is een goede organisatie van de sociale zekerheid nodig (uitkeringsvoorziening en de arbeidsvoorziening).

Zowel in het Regeerakkoord als in de vele beleidsplannen ter voorbereiding van de kabinetswisseling zijn op dit punt verschillende voorstellen gedaan, die overigens niet allemaal gelijk gericht zijn. Maar over het doel dat met een effectieve organisatie van de sociale zekerheid bereikt moet worden bestaat wel overeenstemming: het onnodige beroep op de sociale zekerheid dient te worden teruggedrongen. Dat kan door een gedeeltelijke privatisering van regelingen (ziektewet en WAO) waardoor het 'moral hazard' probleem via gedifferentieerde premies en eigen risico beter wordt ondervangen. Daarnaast zijn er (goede) ideeën om de uitkeringsorganisatie en de

---

<sup>2</sup> A.H. Kleinknecht, Heeft Nederland een loongolf nodig?, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 17, nr 2., september 1994, blz. 5-24; zie ook G.J.M. de Vries, Loonmatiging, groei en werkgelegenheid, *Economisch Statistische Berichten*, 79, 1994, blz. 888-891.

arbeidsvoorziening aan elkaar te koppelen (de één loket-gedachte) en om via een systeem van zelfregeling de uitkeringsontvangers te prikkelen een reguliere baan te zoeken en te aanvaarden. In dit verband wordt er voor gepleit om het begrip 'passende arbeid' te verruimen, het sanctiebeleid te verscherpen en zelfs om aan uitkeringsontvangers in bepaalde situaties een vorm van arbeidsplicht op te leggen. Deze maatregelen zullen als gevolg hebben dat het reserveringsloon daalt, hetgeen gunstig is wanneer de participatieproblematiek vanuit het arbeidsaanbod wordt gezien.

Tenslotte is in de beleidsplannen en voornemens de nodige aandacht besteed aan de voorziening van additionele arbeid. Hiertoe worden twee argumenten aangevoerd. In de eerste plaats doen degenen die langdurig buiten het arbeidsproces dreigen te geraken, via additionele arbeid werkervaring op. Ten tweede worden zo legio klussen vervuld die anders zouden zijn blijven liggen.

#### -Wigverkleining

De wigverkleining wordt als een soort algemene remedie in deze arbeidsparticipatieproblematiek gezien. De wig is het verschil tussen de bruto loonkosten en het netto loon uitgedrukt als percentage van de bruto loonkosten. Mede vanwege de toegenomen beroep op de sociale zekerheid is deze wig (gemiddeld) gestegen van 39% in 1970 tot ruim 60% nu. Op minimum niveau bedraagt de wig, zoals eerder vermeld, momenteel 13.000 gulden. Een wigverkleining animeert zowel het arbeidsaanbod als de arbeidsvraag (de relatie tussen wigverkleining en werking van de arbeidsmarkt is minder direct). Vandaar dat verschillende beleidsplannen die ter voorbereiding van de kabinetswisseling zijn gemaakt, en ook een aantal programma's van politieke partijen voor de verkiezingen, hebben ingezet op een substantiële verlaging van de wig.

Een dergelijke verlaging kan op twee manieren worden bewerkstelligd. In de eerste plaats kan via allerhande franchises de werkgeverswig worden verlaagd. Dit is de weg die onder meer de Centraal Economische Commissie (CEC) heeft aangegeven en waaruit in het Regeerakkoord enige elementen zijn overgenomen. Een verlaging van de werkgeverswig doet de bruto loonkosten verlagen en grijpt dus direct aan bij de arbeidsvraag.

De tweede weg is een verlaging van de werknemerswig. Hierdoor stijgen de netto verdiende lonen zodat het effectieve arbeidsaanbod kan toenemen. Omdat veel mensen zich dankzij deze wigverlaging op de arbeidsmarkt zullen melden, zullen de werkgevers minder snel een hoog loon hoeven te bieden. Daarom zal een dergelijke wigverlaging hoogstwaarschijnlijk ook een matiging van de bruto loonkosten impliceren en daarmee indirect een gunstig effect op de arbeidsvraag hebben.

Deze laatste weg is bepleit door de Commissie Andriessen. Vanwege de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt heeft de Commissie Andriessen een specifieke vorm van wigverkleining voorgesteld. Via een technische herziening van het belastingstelsel - de vervanging van de huidige basisaftrek (belastingvrije voet) door een belastingkorting en een extra belastingkorting voor werkenden van 200 gulden per maand - wordt bewerkstelligd dat de wig voor de lagere inkomensgroepen sterker daalt dan voor de hogere. Naast de beoogde wigverlaging

die dus meer arbeidsvraag en arbeidsaanbod oproept, hebben deze maatregelen ook een, wat men zou kunnen noemen, 'wigverdraaiing' tot gevolg. Hierdoor wordt laag betaalde arbeid relatief goedkoop, waardoor, ten koste van enig produktiviteitsverlies, een substitutie van hoogbetaalde naar laagbetaalde arbeid kan plaatsvinden. Maar voornamelijk is deze vorm van wigverkleining bedoeld om een grotere afstand tussen de netto inkomsten van werkenden en van uitkeringsontvangers te doen ontstaan<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> De wigverdraaiing is een vorm van het zogenoemde Robin Hood beleid: een verschuiving van de lasten van de laagbetaalden naar de beter betaalden. Men kan discussiëren over de vraag of een dergelijk Robin Hood beleid inderdaad extra werkgelegenheid oplevert, zoals het CPB berekent: zie A.L. Bovenberg, R.A. de Mooy en F. van der Ploeg: Werkt een Robin Hood beleid? *Economisch Statistische Berichten*, 79, 1994, blz. 332-336; J.J. Graafland, MIMIC en Robin Hood, *Economisch Statistische Berichten*, 79, 1994, blz. 718-721. Meer in het algemeen acht Van Bergeijk de werkgelegenheidswinst vanwege belastingverschuivingen (dus naast Robin Hood het belasten van milieu en/of kapitaal in plaats van arbeid) zeer gering. Ook hierover lijkt het laatste woord nog niet gesproken. Zie P.A.G. van Bergeijk, Op zoek naar een gratis lunch, *Economisch Statistische Berichten*, 79, 1994, blz. 1013-1017.

### **Figuur 1 Wigverkleining volgens de Commissie Andriessen en volgens het Regeerakkoord**

Grafiek 1 Gemiddelde wig behoedzaam scenario met en zonder beleids pakket 1 van de commissie Andriessen (1998, tariefgroep 2).

*Bron: De onderste baan boven, blz. 6 van bijlage 1.*

Grafiek 2 Gemiddelde wig behoedzaam scenario met en zonder Regeerakkoord (1998, tariefgroep 2).

*Bron: Macro Economische Verkenning 1995, blz. 24.*

Het CPB verkiest momenteel een verlaging van de werkgeverswig boven een verlaging van de werknemerswig omdat de loonmatiging als een reactie op de verlaging van de werknemerswig bij de huidige geringe loonstijging weleens op psychologische grenzen zou kunnen stuiten<sup>4</sup>. Bovendien dient bij de vormgeving van de verdraaiing van de wig ook rekening met het verloop van de marginale wig te worden gehouden. Het CPB veronderstelt hierover dat een verlaging van de wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt contra-productief kan zijn wanneer deze gepaard zou gaan met een aanzienlijke stijging van de marginale wig. Terzijde zij overigens opgemerkt dat het volgens de evenwichtsbenadering op de lange termijn voor de werkgelegenheidseffecten van een wigverlaging niet uitmaakt of deze verlaging via de werkgeverswig of via de werknemerswig plaats vindt.

Voor de door de Commissie Andriessen voorgestelde wigverkleining (volgens het 'beleidspakket 1') wordt 13,8 miljard gulden aan bezuinigingen ingezet. De vraag is in hoeverre in het Regeerakkoord iets van dit idee overeind is gebleven. Een eerste antwoord hierop wordt gegeven in figuur 1. In de bovenste grafiek wordt de gemiddelde wig in 1998 volgens het behoedzame scenario van het CPB vergeleken met de wig volgens de beleidsplannen van de Commissie Andriessen. De onderste grafiek beeldt de wigverlaging volgens het Regeerakkoord uit. Deze figuur leert dat de verlaging van de wig, en daarmee ook de verdraaiing, volgens het Regeerakkoord veel minder omvangrijk is dan dat de Commissie Andriessen heeft voorgesteld.

### 3. De beleidsplannen en het Regeerakkoord.

Tegen deze achtergrond wordt in dit tweede deel van het artikel in meer ruimere zin de vraag gesteld wat er van de verschillende beleidsplannen die in de periode van de kabinetswisseling zijn gemaakt, in het Regeerakkoord is neergeslagen. Hiertoe zijn in tabel 1 op basis van de in voetnoot 1 genoemde documenten de voornaamste kengetallen samengebracht. De indeling van de tabel geeft de hoofdpunten weer die bij het opstellen van de plannen en de onderhandelingen daarover een rol spelen. Het eerste beslissingspunt is hoeveel er bezuinigd (omgebogen) wordt en in welke mate dit ten laste van de Rijksbegroting dan wel van de sociale zekerheid gaat. De vraag is vervolgens waaraan dit bedrag (*ex ante*) wordt besteed: aan lastenverlichting (wigverkleining), aan beleidsintensivering of aan een reductie van het financieringstekort. Daarnaast zijn er in een aantal van de plannen lastenverschuivingen en financieringsverschuivingen voorgesteld. Dit resulteert onder meer in een (*ex post*) verandering van de collectieve lastendruk. De kwaliteit van deze beleidsplannen wordt tenslotte afgemeten aan de gevolgen die deze hebben voor de belangrijkste doelgrootheden van het macro-beleid, namelijk de werkgelegenheid, de lastendruk en de koopkracht. Al deze gevolgen zijn door het CPB berekend als afwijking van het behoedzame scenario dat bij ongewijzigd beleid zou gelden.

Hoewel tabel 1 volledig stoelt op berekeningen van het CPB, berust een aantal van deze gegevens in de tabel toch op eigen interpretatie van deze berekeningen. De vergelijkbaarheid van de berekeningen van het CPB, zoals deze in de verschillende documenten te vinden zijn, wordt

---

<sup>4</sup> Zie de *Macro-Economische Verkenning 1995*, blz. 19 t/m 21.



namelijk bemoeilijkt door de behandeling van de 5 miljard taakstelling uit de Miljoenennota 1994. Het gaat hier om bezuinigingen die in de periode rond de kabinetswisseling nog niet waren ingevuld. Om de gevolgen van de voorgestelde plannen te kunnen doorrekenen moest het CPB zelf wel een invulling aan deze 5 miljard taakstelling geven. Bij de doorrekening van de programma's van de politieke partijen en ook van de plannen van de Commissie Andriessen is deze invulling in overleg met de betrokkenen geschied, maar de gehanteerde ombuigingsbedragen waren altijd exclusief deze 5 miljard taakstelling. In het Regeerakkoord is deze taakstelling door de huidige Regering op eigen wijze ingevuld en in de publiciteit rond het Regeerakkoord is het ombuigingsbedrag inclusief de 5 miljard taakstelling naar buiten gebracht. Hierdoor is ten onrechte het beeld ontstaan dat de bezuinigingen volgens het Regeerakkoord hoog zijn in vergelijking met de beleidsplannen. De tabel vermeldt alle ombuigingen exclusief de 5 miljard taakstelling, waarbij ervan uit is gegaan dat deze extra taakstelling geheel en al ten laste van de Rijksbegroting komt (hetgeen vrijwel in overeenstemming is met de invulling van deze taakstelling in de meeste beleidsplannen en ook in het Regeerakkoord).

Bij de besteding van deze ombuigingen berusten de in de tabel opgenomen kosten van de financieringstekortreductie op een ruwe eigen raming. Deze is ontleend aan de inzet die volgens het SER-advies nodig is om de gewenste tekortreductie te bereiken. Het CPB geeft hierover in de gebruikte publikaties geen vergelijkbare berekeningen, omdat het vanwege allerlei endogene effecten in lonen, prijzen en volumina zeer onzeker is dat de *ex ante* ombuigingsbedragen (in prijzen van 1994) gelijk zijn aan de *ex post* nominale bedragen. Deze onzekerheid geldt ook voor het in de tabel vermelde bedrag dat *ex ante* beschikbaar is voor 'wigverkleining': dit is berekend als het verschil tussen het totaal aan ombuigingen en de besteding van die ombuigingen aan beleidsintensivering en de reductie van het financieringstekort. Toch zijn deze *ex ante* bedragen interessant omdat ze de plannen en het Regeerakkoord in het perspectief van het SER-advies plaatsen. De uitkomsten voor de collectieve lastendruk en de micro-lastendruk laten vervolgens zien in hoeverre de *ex ante* ingezette gelden inderdaad *ex post* tot een vermindering van de lastendruk leiden.

#### -Het SER-advies

De eerste beleidsplannen in tabel 1 betreffen het middellange termijnadvies van de Sociaal Economische Raad. De SER was vrijwel unaniem in haar advies om 15 miljard gulden voor wigverkleining te bestemmen. Hierbij zij overigens aangetekend dat de tekst van het SER-advies niet volledig duidelijk is over de vraag of deze 15 miljard gulden volledig via bezuinigingen dient worden te verkregen. De FNV-leden hebben zelfs in een laat stadium laten aantekenen dat lastenverschuivingen, 'in hoofdzaak gericht op het realiseren van milieu- en energiedoelstellingen, een substantiële bijdrage moeten leveren aan de financiering'. Naast de opbrengst van de eventuele ontkoppeling mag volgens de FNV hooguit 5 miljard gulden via ombuigingen worden verkregen. Wel is de volledige Raad van mening dat ook nog 2,5 miljard gulden nodig is voor beleidsintensivering, voornamelijk op het gebied van de materiële - en kennisinfrastructuur. Bovendien achten de werkgeversleden een reductie van het financieringstekort nodig die 5 miljard gulden extra aan ombuigingen zou vergen ( $SER_{wg}$ ). Voor de werknemersleden was een dergelijke tekortreductie

niet nodig ( $SER_{wn}$ ). Aangezien het SER-advies geen invulling aan de ombuigingen heeft gegeven, heeft het CPB de effecten van deze voorstellen ook niet kunnen doorrekenen.

**Tabel 1. Plannen en verwezenlijking in het Regeerakkoord 1994.**

	$SER_m$	$SER_{mg}$	CDA	PvdA	VVD	D66	Andr.	Reg akk.
<i>Beleidsplannen (in mrd glds)</i>								
Ombuigingen (excl. 5 mrd taakst. 1994) 17,5	22,5	18,4	8,8	17,6	12,6	13,8	11,7	
w.v. Rijk	-	-	9,3	5,9	7,0	5,8	6,2	5,0
w.v. Sociale Zekerheid	-	-	9,1	2,9	10,6	6,8	7,6	6,7
Beleidsintensivering	2,5	2,5	2,5	2,8	2,7	3,6	-	4,0
<i>Ex ante</i> 'wigverkleining'	15,0	15,0	15,9	6,0	11,4	5,0	13,8	5,1
Financieringstekort (eigen raming)	0	5,0	0	0	3,5	4,0	-	1,0
Extra taakstelling 1995								1,6
Fin. verschuivingen	-	-	3,5	0	11,2	1,2	-	4,9
<i>Uitkomsten in 1998 t.o.v. behoedzame scenario CPB</i>								
Collectieve lastendruk (in % BBP)			-2,8	-1,1	-2,5	-1,3	-1,4	-1,2
Werkgelegenheid marktsector (dzt arb.)			74	33	85	14	99	55
Werkgelegenheid col. sector (dzt arb.)		21	45	16	42	17	39	
Totale werkgelegenheid (dzt pers)			117	98	124	82	139	114
Micro lastendruk milieu (mrd glds)			1,7	4,4	2,1	6,0	-	2,8
Micro lastendruk arbeid (mrd glds)			-17,3	-9,4	-11,3	-13,5	-12,5	-7,0
Koopkracht (in %):								
Minimum plus			-0,3	0,7	-0,8	-0,3	0,7	0,5
2 x modaal			0,0	-0,2	-0,5	0,0	-0,7	-0,3
Ambtenaar (modaal)			-1,3	0,0	-0,8	-0,5	0,0	-0,8
AOW-ontvanger			-0,5	0,2	-0,8	-0,5	-1,3	0,3
i/a verhouding (in %)			-4,5	-3,3	-5,8	-3,5	-4,7	-4,4

*Bronnen* CPB (Vijf verkiezingsprogramma's, MEV 1995); Commissie Laagste segment arbeidsmarkt (De onderste baan boven).

-De programma's van de politieke partijen

Een dergelijke doorrekening is wel gebeurd met de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen. Uit de tabel blijkt dat het CDA de meest rigoureuze maatregelen ten aanzien van de wigverkleining en daarmee ook de meeste bezuinigingen voorstond. Voor het overige is de volgorde op het punt van bezuinigingen zoals verwacht: des te 'linkser' de partij, des te geringer het bedrag aan bezuinigingen. De drie partijen die nu het paarse kabinet vormen blijken allen minder voor 'wigverkleining' over te hebben dan de SER of het CDA. Hierbij zij aangetekend dat de VVD via de invoering van een basisstelsel in de sociale zekerheid en via veranderingen in de zorgsector een veel groter bedrag aan financieringsverschuivingen heeft voorgesteld dan de andere politieke partijen. De daling van de collectieve lastendruk is volgens het programma van de VVD mede daardoor fors en slechts iets geringer dan volgens het CDA-programma.

Van alle plannen van de politieke partijen leveren de plannen van de VVD volgens het CPB de meeste extra werkgelegenheid op, op de voet gevolgd door het CDA. Daarbij daalt volgens de plannen van het CDA de micro-lastendruk echter veel sterker dan volgens de andere plannen. De daling van de micro-lastendruk op arbeid is bij D66 ook fors, maar dat wordt mede bewerkstelligd doordat deze partij het milieu veel sterker wenste te belasten. Van de hier genoemde politieke partijen is dus kennelijk bij D66 het geloof in de werking van het tweesnijdend zwaard het sterkst (zij het dat het programma van Groen Links nog veel sterker op deze lastenverschuiving inzet). De koopkracht van inkomensontvangers in de buurt van het minimumniveau gaat er bij de PvdA op vooruit ten opzichte van het behoedzame scenario en bij de drie andere partijen op achteruit<sup>5</sup>. Deze achteruitgang is het grootst bij de VVD. De ambtenaren zijn daarentegen het slechtst af volgens het CDA-programma. De ontvangers van een AOW uitkering leveren het meeste in volgens het VVD-programma, hetgeen de commotie die in de verkiezingsstrijd is ontstaan over het AOW-beleid van het CDA nogal relativeert. De grootste vermindering van de i/a-verhouding ten opzichte van het behoedzaam scenario wordt bereikt door uitvoering van het VVD-programma.

#### -Commissie Andriessen

De Commissie Andriessen heeft zich in haar advies uitsluitend gericht op de wigverkleining en geen uitspraken willen doen over de noodzaak tot beleidsintensivering of tot een reductie van het financieringstekort. Overeenkomstig de taakopdracht aan de commissie zou uitvoering van dit plan vooral gunstige gevolgen voor de werkgelegenheid hebben gehad.

#### -Regeerakkoord

---

<sup>5</sup> De koopkrachtgegevens zijn voor de partijprogramma's en de Commissie Andriessen ontleend aan Bijlage 5 van *De Onderste Baan Boven*, en voor het Regeerakkoord aan de tabel op blz. 137 van de *Macro Economische Verkenning 1995* (minimum plus, 2x modaal en ambtenaar: alleenverdieners; AOW-ontvanger alleenstaand).

Wat is er nu van al deze mooie plannen in het Regeerakkoord terechtgekomen? De laatste kolom in tabel 1 laat zien dat het beeld voor wat betreft de wigverkleining nogal ontluisterend is<sup>6</sup>. Van de 15 miljard gulden voor *ex ante* wigverkleining waarover de sociale partners het er in de SER eens waren, is nog slechts 5 miljard overgebleven. In dit opzicht sluit het Regeerakkoord precies aan bij het verkiezingsprogramma van D66. Ook het bedrag aan ombuigingen dat in het Regeerakkoord is opgenomen, komt overeen met hetgeen D66 wenselijk achtte. In die zin heeft deze partij dus inderdaad met de vorming van het paarse kabinet haar zin gekregen. Maar ook ligt het uiteindelijke bezuinigingsbedrag veel dichterbij de buurt van het bedrag dat de PvdA in het verkiezingsprogramma had staan dan dat de VVD wenselijk achtte.

Afgezien van de geringe wigverkleining lijkt volgens de hierboven besproken kengetallen het Regeerakkoord nog enigszins een middenweg te volgen tussen de verschillende beleidsplannen. Maar in een aantal opzichten valt het Regeerakkoord zelfs buiten de band van deze plannen. In de eerste plaats geldt dit voor de beleidsintensiveringen. Deze zijn hoger dan in welk plan dan ook is voorgesteld. En bovendien worden deze beleidsintensiveringen besteed aan een werkgelegenheidsplan en aan een reparatie van koopkracht van kwetsbare groepen. Voor de infrastructuur, waarop de SER de nadruk legde, is nauwelijks extra geld gereserveerd. Dit alles betekent onder meer dat de daling van de micro-lastendruk op arbeid volgens het Regeerakkoord lager is dan volgens ieder van de beschouwde beleidsplannen. Hierbij zij overigens wel aangetekend dat het in tabel 1 vermelde bedrag geen rekening houdt met de verlaging van de micro-lastendruk vanwege de kleinere micro-grondslag. Gebeurt dit wel, dan komt de verlaging van de micro-lastendruk bij uitvoering van het Regeerakkoord 2,6 miljard gulden hoger uit<sup>7</sup>. Opmerkelijk is voorts dat de (alleenstaande) ontvangers van uitsluitend een AOW-inkomen volgens het Regeerakkoord beter af zijn dan volgens alle plannen van de politieke partijen. Dit illustreert wat een publicitair geslaagde politieke lobby tijdens de verkiezingsstrijd kan opleveren.

#### 4. Besluit

Nu de kruitdampen van de onderhandelingen over het Regeerakkoord zijn opgetrokken en het CPB in de Macro-Economische Verkenning de gevolgen van het beleidspakket uit het Regeerakkoord heeft doorgerekend, kan dit pakket worden vergeleken met de verkiezingsprogramma's en een aantal beleidsplannen die ten tijde van de kabinetswisseling zijn gemaakt. Het meest opmerkelijke resultaat van deze vergelijking is dat de ombuigingsgelden die door het nieuwe kabinet voor een wigverkleining worden ingezet, zeer gering zijn ten opzichte van hetgeen door de diverse plannenmakers en partijprogramma's wenselijk werd geacht. Dit heeft ook tot gevolg dat

---

<sup>6</sup> Aangezien de plannen in het Regeerakkoord voor lastenverlichting nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd, heeft het CPB in de Macro-Economische Verkenning hierover twee varianten doorgerekend. In tabel 1 zijn de uitkomsten voor 'variant A' opgenomen.

<sup>7</sup> Zie blz. 130 van de *Macro Economische Verkenning 1995*. De berekeningsmethodiek van de micro-lastendruk is trouwens niet volledig waterdicht hetgeen er toe heeft geleid dat in de verschillende regeringsstukken de vermelde bedragen nogal van elkaar afwijken: zie R.J. Mulder, Lastenverlichting onder de loep, *Economisch Statistische Berichten*, 79, 1994, blz. 960-964.

de verlaging van de micro-lastendruk op arbeid geringer is dan het bedrag waarop de partijprogramma's en plannenmakers hebben ingezet. Nu dient te worden gezegd dat bezuinigingsbedragen noemen natuurlijk altijd makkelijker is dan in onderhandelen bezuinigingsbedragen vaststellen. Voor degenen die van het paarse kabinet een flinke ommezwaai en wigverkleining hadden verwacht is de uitkomst echter zeer teleurstellend. Tegen deze achtergrond valt het aantal extra arbeidsplaatsen dat het kabinet door zijn beleid in de komende jaren hoopt te verwezenlijken nogal mee. Maar een deel van deze extra banen wordt verkregen via een werkgelegenheidsplan dat een onderdeel vormt van de beleidsintensivering. Het houdt de creatie van 40.000 banen voor langdurig werklozen in, waarbij deze voor gemiddeld 4 dagen per week tegen een beloning dicht bij het minimumloon-niveau werkzaamheden dienen te verrichten in de sfeer van veiligheid, ouderenhulp, zorg- en kinderopvang.

De koopkrachteffecten die het Regeerakkoord oplevert steken gunstig af bij die van de meeste verkiezingsprogramma's en van de beleidsplannen. In dat opzicht, maar ook wat betreft het bezuinigingsbedrag, ligt het Regeerakkoord veel dichterbij de buurt van het partijprogramma van de PvdA dan van de VVD. In die zin is paars dus meer rood dan blauw.

Frank den Butter